
La nueva política de seguridad rusa tras el 11 de septiembre de 2001

Javier Morales Hernández

“Congreso Nacional de Estudios de Seguridad”, Universidad de Granada, 21-25 de Octubre de 2002

“Cualquiera que sea el área de nuestras proyecciones políticas, Europa u Oriente, llegamos a la misma conclusión: para la propia seguridad, en aras del poderío de Rusia en el ámbito internacional [...], el deber primordial de Rusia consiste en completar las transformaciones internas. Del cumplimiento de esta tarea depende el futuro de Rusia y de todas las naciones eslavas. Es la piedra angular de nuestra política”.

Alexandr M. GORKACHOV ¹

1. Introducción

Durante las semanas posteriores a los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001 – “un día que vivirá en la infamia”, parafraseando a Franklin D. Roosevelt tras el ataque japonés a Pearl Harbor en 1941 –, EE.UU. consiguió reunir un elevado número de Estados en apoyo, bien por acción o por omisión, de su respuesta militar contra Afganistán y el gobierno de los talibanes. Entre los miembros de la “coalición global contra el terrorismo”, junto con los tradicionales aliados de la OTAN, se encontró desde el primer momento Rusia: es sobradamente conocida la conversación telefónica, poco después de los atentados, en la que Putin fue el primer líder mundial en ofrecer su ayuda a Bush.

La impresión que se podía observar entre muchos comentaristas era la de que, con este decidido apoyo, el presidente ruso había dado un giro radical a la política mantenida hasta entonces por su país, desde el final de la presidencia de Yeltsin hasta el primer año y medio (marzo 2000-septiembre 2001) de Putin en el Kremlin. Se recordaba, por ejemplo, el tradicional rechazo ruso a intervenciones de EE.UU. puesto de manifiesto con la guerra de Kosovo; la consideración del territorio ex-soviético, incluyendo las repúblicas de Asia Central fronterizas con Afganistán, como área de responsabilidad rusa en cuanto al mantenimiento de la seguridad regional; o finalmente, las recientes discrepancias entre Moscú y Washington. Entre ellas, hay que destacar las relativas al abandono estadounidense del Tratado ABM ², para desplegar un sistema nacional de

¹ Canciller del zar Alejandro II, citado en IVANOV, Igor: *La nueva diplomacia rusa: diez años de política exterior*. Alianza, Madrid, 2002, pág. 56.

² *Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems*. Moscú, 26 de mayo de 1972 (entrada en vigor: 3 de octubre de 1972). El 13 de diciembre de 2001, EE.UU. notificó a la Federación Rusa – como Estado sucesor de la

defensa antimisiles (NMD); la nueva ampliación de la OTAN en Europa Central y Oriental; o las críticas a la participación rusa en la construcción de un reactor nuclear civil en Bushehr (Irán) ³. Todo esto, había anunciado Rusia, pondría en peligro las relaciones bilaterales si no se tomaban en cuenta sus intereses como “gran potencia”.

La política de Putin mostraba así una clara voluntad de reafirmación nacional en el ámbito exterior, alcanzando “*firms and prestigious positions in the world community, [...] consistent with the interests of the Russian Federation as a great power*” ⁴, según lo establecido en el Concepto de Política Exterior aprobado por el presidente ruso al comienzo de su mandato ⁵. Dentro de este planteamiento, se pretendía una mayor independencia en cuanto a las alianzas exteriores de la Federación: prueba de ello es el tratado firmado con China, continuando un acercamiento producido en la etapa de Yeltsin ⁶.

Para explicar ese posterior y, aparentemente, súbito giro de las preferencias rusas hacia el alineamiento con Occidente – tan criticado, años atrás, al anterior ocupante del Kremlin –, vamos a comenzar explicando con mayor detenimiento la concepción de la política de seguridad ⁷ rusa tras

URSS – su decisión de retirarse del Tratado ABM. Dicha retirada tendría efecto al cumplirse el plazo de seis meses establecido por el artículo XV.2; es decir, el 13 de junio de 2002.

³ Tal asistencia, sin embargo, es legal de acuerdo con el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), que en su artículo IV afirma “*the inalienable right of all Parties to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes*”; exigiendo además su compromiso de cooperar entre sí “*with due consideration for the needs of the developing areas of the world*”. Naturalmente, existe la posibilidad de que las instalaciones civiles de Bushehr pudieran servir posteriormente para el desarrollo de un arma nuclear iraní; pero siendo este país parte en el TNP, está sometido a inspecciones de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) que lo detectarían. Sin embargo, ya que para Washington dichas inspecciones no son eficaces, Irán se convierte a sus ojos en sospechoso de proliferación gracias a la ayuda rusa. Véase *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)*, 1 de julio de 1968; reafirmado por el *Final Document of the 2000 NPT Review Conference*.

⁴ *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. 28 de junio de 2000 (parte I: “General Principles”). La referencia a Rusia como “gran potencia” (*vielikaya derzháva*, en el original ruso), que destacamos en la cita, es un *leitmotiv* en las declaraciones oficiales de ese país tras el final de la Guerra Fría (pues, al terminar ésta, perdió su papel de superpotencia); junto con la defensa de un sistema multipolar en las relaciones internacionales (para no verse desplazada por la unipolaridad estadounidense). Sin embargo, más allá de las actuales circunstancias, existe una continuidad entre dicho concepto y teorías anteriores. Como señala Ilan Berman, se trata de la vieja idea de la *derzhávnost* – que podemos traducir como el estatus o la condición de “potencia” (*derzháva*) de que gozan determinados Estados –; la cual tiene hoy numerosos partidarios en el Kremlin. Incidiremos en esto al tratar los aspectos internos de la política de seguridad de Rusia. Véase BERMAN, Ilan: “Putin’s Problem”, en *National Review Online*, 8 de enero de 2002.

⁵ En particular, el Concepto se pronunciaba a favor de una posición equilibrada de Rusia entre Europa y Asia, apostando por el fortalecimiento de las relaciones con ésta última. Véase *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*; KASSIANOVA, Alla: “Russia: Still Open to the West? Evolution of the State Identity in the Foreign Policy and Security Discourse”, en *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 6, 2001, págs. 821-839.

⁶ *Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación*, firmado por Rusia y China el 16 de julio de 2001. Véase MORALES HERNÁNDEZ, Javier: “Nuevas perspectivas en las relaciones de seguridad Rusia-China”, en *Actas del VI Congreso Internacional de la AEEP “Traspassando fronteras: el reto de Asia-Pacífico”*. Asociación Española de Estudios del Pacífico (AEEP), Madrid, 2002.

⁷ Entendemos “seguridad”, según la definición de Barry Buzan, como “liberarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los Estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad, y a su integración funcional, frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles”. En nuestro caso, intentaremos explicar la influencia del 11-S en el pensamiento ruso sobre la procedencia de dichas fuerzas hostiles – es decir, los riesgos y amenazas para la seguridad de Rusia –, y la elección de medios para afrontarlos. El actor referente de este estudio, puesto que analizaremos el conjunto de objetivos y

la llegada de Putin a la presidencia.

2. El terrorismo como amenaza a la seguridad de Rusia

Dentro de las prioridades de la política de seguridad rusa, en los primeros meses del mandato de Putin – quien, recordemos, alcanzó el triunfo en las elecciones presidenciales de marzo de 2000, aunque había ejercido el cargo en funciones desde la dimisión de Yeltsin, al terminar el año 1999⁸ – ya se encontraba, y en un lugar muy destacado, el problema del terrorismo internacional. Como ha señalado Fiona Hill:

"From the beginning of his presidency [...], Putin pushed the idea of a concerted campaign against terrorism with U.S. and European leaders. He was one of the first to raise the alarm about terrorist training camps in Afghanistan, and to warn of the linkages between these camps [...] and Islamic militant groups".⁹

Antes de analizar en profundidad qué se entendía por terrorismo, y cuáles eran los motivos de su inclusión en las prioridades de Putin, hagamos un breve repaso por los tres documentos clave publicados a principios del 2000: el Concepto de Política Exterior, el Concepto de Seguridad Nacional y la Doctrina Militar¹⁰.

El primero de ellos realiza una afirmación que no deja lugar a dudas:

"Russia regards as its most important foreign policy task to combat international terrorism which is capable of destabilizing the situation not only in individual states, but in entire regions. The Russian Federation calls for the further measures to intensify

medios determinados políticamente que constituye la "política de seguridad", es en primer lugar el Estado ruso; sin embargo, no queremos apostar por una interpretación reduccionista, ya que factores como la situación económica o la identidad cultural (etnia, lengua, religión) traspasan las fronteras y son determinantes para entender los problemas de seguridad tras la Guerra Fría, como nos ha recordado el auge del fundamentalismo. Por razones de espacio, sin embargo, nos vemos obligados a prestar atención a los aspectos políticos en primer lugar, intentando complementarlos con los factores militares, económicos y sociales que influyen en ellos. La definición está tomada de BUZAN, Barry: "New patterns of global security in the twenty-first century", *International Affairs*, vol. 67, nº 3, 1991, pág. 432; citado en BARBÉ, Esther y Orietta PERNI: "Más allá de la seguridad nacional", en CUETO, Carlos de y Javier JORDÁN (coords.): *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*. Comares, Granada, 2001, pág. 5. Véase también BUZAN, Barry; Ole WAEVER y Jaap de WILDE: *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner, Boulder, 1998, págs. 21-23.

⁸ Señalemos también que, previamente a la dimisión de Yeltsin, Putin había ocupado sucesivamente los cargos de primer vicejefe de la Administración Presidencial, director del Servicio Federal de Seguridad (FSB), secretario del Consejo de Seguridad y primer ministro; con lo cual, parece lógico suponer que su participación personal en la gestación de la actual política de seguridad haya sido notable.

⁹ La Dra. Hill es *Fellow* de la Brookings Institution. Véase HILL, Fiona: "Extremists and Bandits": How Russia Views the War against Terrorism". Program on New Approaches to Russian Security (PONARS) Policy Memo No. 246. Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, 2002, pág. 1.

¹⁰ Para un análisis detallado de estos documentos, véase KASSIANOVA: "Russia: Still Open to the West?"; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Rafael: "La percepción rusa de su seguridad nacional", en *Rusia: conflictos y perspectivas*. Monografías del CESEDEN nº 43. Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, págs. 87-111.

*cooperation among states in this area”.*¹¹

Además de la alta prioridad que se concede a la lucha contra el terrorismo, cabe destacar la llamada a la cooperación interestatal: no es un asunto meramente interno, sino que por su alcance regional ¹² exige de los esfuerzos conjuntos de todos los afectados. Desarrollaremos las implicaciones de esta idea más adelante.

Por su parte, el Concepto de Seguridad Nacional identifica ya amenazas concretas; entre ellas, se incluye el terrorismo internacional, considerado *“a serious threat to the national security of the Russian Federation”*. Para Rusia, no se trata de un riesgo – que puede ser difuso o improbable –, sino de una amenaza en el sentido estricto, con voluntad clara por parte de los terroristas de atacar su estabilidad como Estado: *“International terrorism has launched an open campaign designed to destabilise the situation in Russia”*.¹³

Esta idea fue reafirmada por el propio Putin, en un discurso pronunciado a principios de 2001, en el que también se refiere a la cooperación internacional para combatirlo:

“I would like to stress the danger of international terrorism and fundamentalism of any, absolutely any stripe. We have said this on many occasions and we are responsible for it becoming part of international vocabulary. Quite obviously a terrorist International is emerging and together with our partners we should proceed in a concerted and coordinated way”. ¹⁴

En cuanto a la Doctrina Militar, de forma paralela a los anteriores documentos se incluye el peligro desestabilizador del terrorismo, nuevamente calificado como “amenaza”:

“3. A destabilizing impact on the military-political situation is exerted by: [...]

- the activities of extremist nationalist, religious, separatist, and terrorist movements, organizations, and structures;*
- the expansion of the scale of organized crime, terrorism [...], and the multinational nature of these activities [...].”*

“5. The main external threats are: [...] international terrorism”.

¹¹ *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation* (parte III: “Priorities of the Russian Federation in resolving global problems”; apartado 2: “Strengthening international security”). Cursiva del autor.

¹² Surge la pregunta de por qué se habla de alcance “regional”: ¿no se ha demostrado, tras el 11-S, que sus implicaciones son globales? Si va contra los valores democráticos, las libertades y el potencial económico, todo el mundo occidental y desarrollado – además de Rusia – estaría amenazado. Pero aparte de una cuestión meramente cuantitativa, creemos que el calificativo ruso revela una diferencia conceptual, que trataremos de desarrollar posteriormente.

¹³ *National Security Concept of the Russian Federation*. Approved by Presidential Decree No. 1300 of 17 December 1999; given in the wording of Presidential Decree No. 24 of 10 January 2000 (parte III: “Threats to the National Security of Russia”).

¹⁴ “Remarks by the President of the Russian Federation Vladimir Putin at the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation”, Moscú, 26 de enero de 2001 (cursiva del autor).

Ya tras el 11-S, Rusia se apresuró a recordar esta posición largamente sostenida hacia el problema terrorista. Según el ministro de Exteriores, Igor Ivanov: "Rusia, que conoce en carne propia lo que es el terrorismo internacional, fue de los primeros países en convocar a los Estados a aliarse contra el enemigo común y ha participado de forma activa en la creación de la coalición antiterrorista global". De ahí que fuera necesario "un esfuerzo de toda la comunidad internacional que aproveche al máximo el potencial de la ONU".¹⁵

Sin embargo, como algunos analistas ya han observado, el concepto ruso acerca de la amenaza terrorista internacional no coincide con el defendido por Washington; con los matices que esto añade al supuesto alineamiento de Putin con las tesis de su homólogo de la Casa Blanca. Para Moscú, el peligro no es un ataque contra los valores occidentales, el sistema político democrático o el desarrollo económico; razones señaladas por EE.UU. para explicar el terrorismo dirigido contra ellos, y que lo convierten, por tanto, en una amenaza global contra todo el Primer Mundo. La visión de los analistas del Kremlin es que la inestabilidad creada por los terroristas tiene raíces fundamentalmente internas, derivadas de la situación del propio Estado ruso. Paradójicamente, y de forma opuesta a lo que sucede con EE.UU., no es el *poder*, sino la *debilidad* de Rusia lo que provoca el surgimiento del terrorismo. En palabras de Hill: "*State failure, not success, is the root of Russia's terrorist threat*"¹⁷.

Con la desaparición de la URSS y la retirada de las tropas soviéticas del Cáucaso y Asia Central, los nuevos países independientes de población musulmana se convirtieron en un caldo de cultivo para el fundamentalismo, de la mano de redes como la de Osama ben Laden. Por eso, Rusia – hasta el 11-S, tras el que se une lógicamente al discurso de la coalición internacional – ha definido el terrorismo como amenaza *regional*: el mayor peligro para ella era que el radicalismo se extendiera dentro de la propia Rusia a través del "extranjero próximo"¹⁸. La visión rusa, por tanto, está claramente centrada en su propio territorio, concretamente en el área fronteriza con las repúblicas de Transcaucasia y Asia Central: la influencia que los movimientos radicales islámicos puedan llegar a tener en la población musulmana de Chechenia, Daguestán o incluso Tatarstán, alentaría – como de hecho ya sucede claramente – aspiraciones de independencia. En cuanto al conflicto de Chechenia, para Moscú está clara la ayuda material de redes como Al Qaeda a las tropas rebeldes: un número indeterminado de militantes adiestrados en los campos de entrenamiento afganos, afirman, se habría unido a las fuerzas de comandantes como Habib

¹⁵ *The Russian Federation Military Doctrine*, 21 de abril de 2000 (parte I: "Military-Political Principles").

¹⁶ IVANOV: *La nueva diplomacia rusa*, pág. 71.

¹⁷ HILL: "Extremists and Bandits", pág. 2.

¹⁸ En el caso de Georgia, la "debilidad" de ésta sería fuente de inseguridad para Rusia, al permitir que los combatientes chechenos se refugiaran tras su frontera. Es patente, en este caso, la concepción rusa de las repúblicas de Transcaucasia y Asia Central como "cordón sanitario" ante el empuje del fundamentalismo, que nos remite inevitablemente a la teoría de Huntington sobre el peligro de conflicto en las zonas limítrofes entre civilizaciones (en este caso, entre la ortodoxa y la islámica). Véase HUNTINGTON, Samuel P.: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós, Barcelona, 1997.

Abdurrahman Jattab o Shamil Basáyev¹⁹.

3. La guerra de Afganistán y el nuevo escenario en Asia Central

Pocos días después del 11-S ya quedó definitivamente clara la respuesta militar de EE.UU. contra los talibanes. La solidaridad inicial demostrada por Putin se tradujo entonces en acciones concretas, enumeradas por el presidente ruso en un discurso televisado a la nación²⁰: colaboración de los servicios de inteligencia, que ofrecerían toda la información disponible acerca de los terroristas; apertura del espacio aéreo a transportes humanitarios con destino a Afganistán; coordinación con las repúblicas centroasiáticas para este apoyo a EE.UU.; participación en misiones de búsqueda y rescate; mayor asistencia militar al Frente Unido²¹, y cooperación con el gobierno afgano internacionalmente reconocido del presidente Burhanuddin Rabbani. Aparte de medidas tan cargadas de significado como el hecho de compartir inteligencia con los estadounidenses – labor ésta tan decisiva como la cooperación militar, si bien mucho más discreta –, el apoyo directo a las acciones de EE.UU. se completó con la actuación de las fuerzas rusas desplegadas en la frontera tayika con Afganistán, que impidieron la huida de talibanes y terroristas hacia el norte²². Sin embargo, Rusia no quiso perder la oportunidad de actuar también sobre el terreno: tropas del Ministerio de Situaciones de Emergencia se presentaron “inesperadamente” en Kabul, anunciando que tenían la misión de levantar un hospital de campaña y restablecer su embajada en la capital afgana.²³

Desde el punto de vista político, la tácita aprobación del apoyo logístico prestado por las repúblicas de Asia Central – en especial, Uzbekistán y Tayikistán – a las tropas estadounidenses supuso un verdadero giro en la política de seguridad rusa. Aquí, Moscú se encontró ante un dilema que resolvió pragmáticamente, decidiendo que los beneficios de dicha aprobación superaban con creces a los inconvenientes. Por un lado, como ya hemos señalado, Rusia había considerado el territorio de las repúblicas ex-soviéticas como área de responsabilidad exclusivamente suya en cuestiones de seguridad, debido a su condición de potencia regional institucionalizada en el marco de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)²⁴; lo cual había excluido de entrada la presencia de fuerzas militares

¹⁹ No olvidemos que Basáyev, al penetrar en territorio de Daguestán para establecer un “Estado islámico”, apoyando a los reductos “wahabbíes” locales contra el poder de Moscú, dio pie al gobierno ruso para reanudar la guerra en Chechenia. ROMEA RODRÍGUEZ, Antonio: “Grupos de presión en la política rusa”, en VV.AA.: *Rusia: conflictos y perspectivas*, Monografías del CESEDEN nº 43, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, págs. 60-61. Para un análisis detallado de este conflicto, véase PRIEGO MORENO, Alberto: *La evolución del conflicto en Chechenia*, UNISCI Papers nº 20. Madrid, 2000; y más recientemente, “La guerra de Chechenia: conflicto en Rusia”, en *Fuerzas Militares del Mundo*, nº 1, 2002, págs. 28-35.

²⁰ “Vladimir Putin’s televised address”. Moscú, 24 de septiembre de 2001 (reproducido en *Pravda.ru*, 25 de septiembre de 2001).

²¹ Frente Islámico Unido para la Salvación de Afganistán, conocido también como “Alianza del Norte”.

²² ANTONENKO, Oksana: “Putin’s Gamble”, en *Survival*, vol. 43, nº 4, invierno 2001-2002, pág. 50.

²³ Esto sucedía en fecha tan temprana como el 26 de noviembre de 2001. Véase FERGUSON, Joseph: “De facto Alliance or Temporary Rapprochement?”, en *Comparative Connections*, enero 2002.

²⁴ Bajo mandato de esta organización, o mediante acuerdos bilaterales, Rusia ha desplegado tropas en “operaciones de paz” (según una engañosa terminología oficial rusa, pues realmente lo que hay es una

externas. Esto quedaba patente en la consideración como amenaza de la posible aparición de "*foreign military bases and large military contingents in direct proximity to the Russian borders*"²⁵, según el Concepto de Seguridad Nacional, y "*the introduction of foreign troops in violation of the UN Charter on the territory of friendly states adjoining the Russian Federation*"²⁶, en la Doctrina Militar.

Pero esta idea ha quedado matizada por varios factores: en primer lugar, las condiciones de "proximidad directa" a las fronteras rusas²⁷ y "violación de la Carta de Naciones Unidas"²⁸ no se dan, de momento, en el caso del despliegue estadounidense. Por otro lado, Rusia había prestado cuantiosas ayudas a las tropas del Frente Unido²⁹, con el fin de obtener un régimen estable en Kabul que contuviera el empuje del radicalismo islámico hacia su territorio y el del "cordón sanitario" formado por la CEI³⁰; aunque, por otra parte, influían en su política los deseos de controlar Afganistán de forma indirecta, como ruta de transporte energético dentro del "Gran Juego" centroasiático³¹. Es por ello que la resolución del conflicto, con la

implicación directa de sus tropas; en todo caso estaría más cerca del *peace enforcement* que del *peacekeeping* neutral) en países como Moldavia, Georgia, Armenia y Tayikistán. Véase CUETO, Carlos de: "La política exterior y de seguridad de la Federación Rusa y la ampliación de la OTAN: la era presidencial de Boris Yeltsin", en CUETO y JORDÁN: *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, págs. 236-237.

²⁵ *National Security Concept of the Russian Federation* (parte III: "Threats to the National Security of Russia").

²⁶ *The Russian Federation Military Doctrine* (parte I: "Military-Political Principles").

²⁷ Proximidad directa que sí se encontrará, sin embargo, en el caso de Georgia; lo cual explica los iniciales recelos en el gobierno ruso (y en "halcones" como el general Leonid Ivashov) al envío de fuerzas de EE.UU. Sin embargo, el objetivo del reducido contingente estadounidense – entrenar a las tropas locales para luchar contra los guerrilleros refugiados en el desfiladero de Pankisi – puede llevar a una mayor implicación de los georgianos en resolver este problema, lo cual reclama Rusia con una insistencia que se ha acabado traduciendo en incursiones directas en el territorio de la república. Está por ver, sin embargo, la influencia que la presencia militar de EE.UU. en Georgia, y su colaboración con el gobierno del presidente Shevardnadze – no muy apreciado en Moscú –, puede tener en el desarrollo del conflicto de Abjasia. Las amenazas de Shevardnadze de expulsar a las tropas rusas e invitar en su lugar a los estadounidenses no ayudan a disminuir la tensión entre Tbilisi y Moscú, donde se considera que lo que pretende Georgia es recibir sustanciosas ayudas de EE.UU. a cambio de enturbiar las relaciones entre este país y Rusia. Véase SOKOV, Nikolai: "Russia's Policy in the Former Soviet Union and the New Challenges to the United States Eurasia Policy", PONARS Policy Memo No. 229. CSIS, Washington, 2001, pág. 3; FERNÁNDEZ, Rodrigo: "Moscú dice que la presencia de tropas estadounidenses 'sólo puede empeorar' la situación en la zona", *El País*, 28 de febrero de 2002.

²⁸ Ya que las resoluciones 1.368 y 1.373 del Consejo de Seguridad (2001) otorgaban cobertura legal a las acciones de EE.UU.

²⁹ En concreto, carros de combate y vehículos blindados – que fueron decisivos en la toma de Mazar-e-Sharif –, por valor de 45 millones de dólares durante el año 2001. Cifras del Ministerio de Defensa ruso, citadas en ANTONENKO: "Putin's Gamble", pág. 50. La autora afirma también que EE.UU. tuvo dificultades para suministrarles material con ocasión de *Libertad Duradera*, salvo en el caso de la munición; ya que los combatientes de la Alianza del Norte sólo estaban entrenados en el manejo de viejas armas de fabricación soviética.

³⁰ El peligro desestabilizador de los conflictos cercanos a las fronteras de la CEI se recoge expresamente como "amenaza" en el Concepto de Seguridad Nacional y la Doctrina Militar rusos: "*the appearance and escalation of conflicts close to the state borders of the Russian Federation and the external borders of countries members of the Commonwealth of Independent States*"; "5. The main external threats are: [...] the existence of seats of armed conflict, primarily close to the Russian Federation's state border and the borders of its allies", respectivamente. Véase *National Security Concept of the Russian Federation* (parte III: "Threats to the National Security of Russia"); *The Russian Federation Military Doctrine* (parte I: "Military-Political Principles").

³¹ Algunos autores, como Ahmed Rashid, acusan a Rusia de haber prolongado artificialmente la guerra civil afgana: la pacificación del país abriría las puertas a la construcción de oleoductos y

eliminación del régimen de los talibanes, servía también a sus intereses, si bien hacía desaparecer sus esperanzas de un gobierno “afín” en el país; lo cual ha obtenido EE.UU. en su lugar, con todas las ventajas que supone en el marco del mencionado “Gran Juego”.

Hay que señalar además que, mientras algunos en Rusia seguían percibiendo la instalación de bases estadounidenses en Asia Central como una amenaza, ya que su presencia podría extenderse más allá de la campaña contra los talibanes, otros – y esta es una muestra de la visión pragmática que suele aparecer entre los rusos respecto a acontecimientos que escapan a su control – entendieron este despliegue como una garantía de pacificación para Afganistán; temiendo acertadamente que si EE.UU. optara por retirar sus tropas, Rusia – cuyas fuerzas armadas están concentradas en el conflicto del Cáucaso norte – no sería capaz de llenar el vacío de seguridad creado en la zona.³²

La cooperación de Rusia con la operación *Libertad Duradera* se manifestó igualmente en el ámbito diplomático: su actitud influyó positivamente en la de China e Irán, en el marco de contactos bilaterales y reuniones de la CEI, el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)³³ o la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), durante las cuales apoyó la respuesta de EE.UU. a los ataques terroristas.

4. El conflicto de Chechenia y la seguridad en el Cáucaso

La actitud de Rusia tras el 11-S, dentro de la reconfiguración de su política de seguridad que estamos analizando, pasaba como ya hemos dicho por el establecimiento de un nuevo orden de prioridades. La inacabada – pese a las repetidas declaraciones oficiales – guerra en Chechenia, que supone una sangría de medios humanos y materiales para las fuerzas armadas rusas, representaba sin duda una amenaza mucho más directa y real que el despliegue de tropas estadounidenses en Asia Central. Al apoyar las acciones de EE.UU., Putin podría esperar mayor comprensión de Bush hacia el “problema terrorista” en Rusia³⁴.

Y es que el conflicto checheno, en especial desde la reanudación de la guerra en 1999, ha sido definido cada vez más como una cuestión de extremistas islámicos que pretenden atacar al Estado ruso con medios terroristas, olvidando la faceta política del enfrentamiento: es decir, las aspiraciones independentistas de los chechenos, avivadas por un resentimiento histórico contra Rusia que se remonta a las deportaciones masivas en época de Stalin y llega hasta los abusos de las tropas federales

gasoductos hacia el sur y el sureste, a través de Afganistán, con los que las repúblicas de Asia Central romperían su dependencia de la red de distribución rusa. Además, Rusia podría mantener su presencia militar en dichas repúblicas con la excusa de protegerlas de la extensión del fundamentalismo. Véase RASHID, Ahmed: *Los talibán: el Islam, el petróleo y el nuevo “Gran Juego” en Asia Central*. Península, Barcelona, 2002, págs. 298-299.

³² Según el diario electrónico *Strana.ru*, los principales periódicos rusos estaban divididos casi a partes iguales entre ambos puntos de vista. Citado en FERGUSON: “De facto Alliance or Temporary Rapprochement?”.

³³ Cumbre de la APEC en Shanghai, 19 de octubre de 2001.

³⁴ Según un sondeo de opinión, el 44% de los rusos creían que la principal razón del apoyo de Putin a la guerra de EE.UU. contra el terrorismo era la expectativa de que Occidente rebajara sus críticas respecto a la campaña militar en Chechenia. Datos del Centro Ruso para la Investigación de la Opinión Pública (VTSIOM) en www.polit.ru, citados en ANTONENKO: “Putin’s Gamble”.

en la actualidad ³⁵. El control de los medios de comunicación por el Kremlin, claramente orquestado desde la llegada de Putin a la presidencia, ha facilitado su utilización para difundir esta imagen; ejemplo de ello es la instrumentalización de la reanudación del conflicto en 1999 ³⁶ para la propia campaña presidencial. Por otra parte, el interés del Kremlin en evitar las críticas recibidas durante la primera guerra de Chechenia (1994-1996), la cual había llegado a generar un amplio rechazo entre la sociedad rusa ³⁷, ha sido una más de las razones que han llevado a la mencionada caracterización de todos los combatientes chechenos como terroristas.

Esto no deja de ser una generalización y una simplificación del problema, pues la guerra de Chechenia es algo mucho más complejo que una simple “operación antiterrorista” ³⁸. En primer lugar, no se puede equiparar el independentismo del presidente Aslán Masjádov – quien se desmarca de las posiciones radicales y condenó los atentados del 11-S – con el fanatismo islámico de un Shamil Basáyev que declaró personalmente su apoyo a Ben Laden ³⁹. Masjádov fue elegido presidente con el 65% de los votos en las elecciones de 1997 – reconocidas por Moscu y por los observadores internacionales–, y si bien no fue capaz de controlar a los radicales durante los años posteriores, continúa siendo el representante del sector moderado entre los independentistas que podría estar abierto a una resolución pacífica del conflicto ⁴⁰. Condición necesaria, por supuesto, sería

³⁵ En las crudas – pero probablemente compartidas por la mayoría de sus compatriotas – palabras del ministro de Exteriores checheno, Iliás Ajmádov: “*The Russian Federation wants to integrate the territory of Chechnya but not the people*”. AKHMADOV, Ilyas: “The Prospects for Peace in Chechnya”. Conferencia pronunciada en la Universidad de Harvard, 4 de febrero de 2002. Para la situación de los derechos humanos en Chechenia, véase el informe de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE): “ODIHR Assessment Visit to the Chechen Republic, 13-14 June 2001: Findings and Follow Up”, 21 de septiembre de 2001; así como los elaborados por la ONG Human Rights Watch, en www.hrw.org.

³⁶ Que ya estaba decidida, según el ex-primer ministro Serguéi Stepashin, antes de la incursión de Basáyev en Daguestán. Declaraciones de Stepashin a *Le Monde*, citadas en ROMEA RODRÍGUEZ, Antonio: “Grupos de presión en la política rusa”, en VV.AA.: *Rusia: conflictos y perspectivas*, Monografías del CESEDEN nº 43, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, pág. 62.

³⁷ PRIEGO: *La evolución del conflicto en Chechenia*.

³⁸ Véase el análisis de LIEVEN, Anatol: “Chechnya After September 11th”, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2002, cuya interpretación compartimos. Es importante comprender que el ascenso de los radicales representados por Jattab fue facilitado por la brutalidad de las tropas rusas contra la población civil chechena, que lejos de acabar con el problema no hizo sino engrosar las filas de los terroristas. En nuestra opinión, son evidentes los paralelismos de esta situación con otras partes del mundo, como los territorios palestinos; lo que viene a demostrar que – aunque los conflictos asimétricos son por definición “*an ugly business*”, debido a que la dificultad de distinguir entre combatientes y población civil produce elevados “daños colaterales” – el empleo de tácticas como las de las tropas rusas o israelíes lleva a muchos civiles, especialmente jóvenes, a tomar las armas para responder a sus excesos. Véase el apartado sobre “Las estrategias asimétricas” en CALVO ALBERO, José Luis: “La Revolución en los Asuntos Militares”, en CUETO y JORDÁN: *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, págs. 115-117.

³⁹ Recordemos que Masjádov y Basáyev representaban a sectores distintos, enfrentados entre ellos; incluso las relaciones personales entre ambos líderes así lo demostraban. PRIEGO: “La guerra de Chechenia: conflicto en Rusia”, pág. 33; TAIBO, Carlos: *La explosión soviética*, Espasa, Madrid, 2000, págs. 287-295.

⁴⁰ Las esperanzas de que esto suceda, desgraciadamente, se han desvanecido tras el 11-S: incluso el ex-viceprimer ministro Borís Nemtsov (Unión de Fuerzas de Derecha, liberal), que con otros diputados de la Duma había presentado un plan de paz para Chechenia en agosto de 2001, optó por retirarlo el mismo día 11 de septiembre, al conocer los ataques terroristas en EE.UU. PRIEGO: “La guerra de Chechenia: conflicto en Rusia”, pág. 33. Además, Putin ha manifestado desde su campaña electoral su apoyo a una resolución militar – posibilidad que debemos cuestionar – del conflicto, tranquilizando a las

la de que Rusia le prestara la asistencia económica suficiente como para establecer una administración eficaz, reconstruir la república y resistir las maniobras de los radicales ⁴¹.

En cuanto al grupo liderado por Jattab y Basáyev– a quienes el Kremlin afirma haber asesinado, aunque en el caso del segundo no está tan claro que lo hayan conseguido –, sí se les puede considerar afines a la ideología de redes terroristas como Al Qaeda, de las cuales han recibido apoyo ⁴². A ellos se atribuye – aunque existen versiones contradictorias – la sangrienta campaña de atentados contra la población civil en distintas partes de Rusia ⁴³, que facilitó el apoyo social a la reanudación del conflicto en 1999, y aupó a Putin al cargo de presidente. También existen antecedentes en este grupo del empleo del secuestro como táctica. ⁴⁴

La tentación del Kremlin tras el 11-S, ha sido aprovechar la política de EE.UU. para incluir a Chechenia dentro de los focos de terrorismo internacional que hay que eliminar a cualquier precio. Aunque con una estricta división de tareas: al igual que EE.UU. ha conducido prácticamente en solitario la campaña de Afganistán, Rusia – con mucha mayor razón, al tratarse de un asunto interno – no desea en absoluto la ayuda militar extranjera para conducir la guerra chechena, ya que ello representaría una humillación que añadir a los fracasos de las tropas federales en la república ⁴⁵. Por eso, Moscú pretende simplemente que no se interfiera en sus acciones; sin embargo, no puede minusvalorarse la importancia del intercambio de inteligencia y la eliminación de fuentes de financiación para

fuerzas armadas con la promesa de que no se interrumpiría la guerra con el fin de emprender negociaciones; lo cual había sido para los militares una de las causas del fracaso de la anterior campaña (1994-1996). Véase NICHOLSON, Martín: “Putin’s Russia: slowing the pendulum without stopping the clock”, en *International Affairs*, Vol. 77, No. 3, 2001, págs. 874-875. Por otra parte, el rechazo de Masjádov como interlocutor elimina el único contacto legítimo para negociar con los independentistas chechenos.

⁴¹ “Neither Maskhadov nor any other Chechen can do anything with Chechnya’s meager resources”. AKHMADOV: “The Prospects for Peace in Chechnya”.

⁴² Según confirmó uno de los ayudantes de Ben Laden, Abu Daud. Estos vínculos se mencionaban incluso en la página web de los radicales islámicos chechenos, www.qoqaz.net. Jattab y sus aliados recibieron además apoyo de los talibanes afganos. LIEVEN: “Chechnya After September 11th”.

⁴³ Concretamente, los atentados de Buinask, Moscú y Volgodonsk (todos ellos en agosto de 1999, pocas semanas después de la incursión de Basáyev, con un balance de 260 víctimas); y, más recientemente, el de Kaspiisk (Daguestán), en mayo de 2002, que provocó 42 muertos. Puede afirmarse que la bomba en el subterráneo comercial de la plaza Manezhnaya y las otras dos en sendos edificios de viviendas, todas ellas en la capital rusa, fueron los detonantes del vuelco de la opinión pública en apoyo de la segunda guerra de Chechenia; lo cual no podemos dejar de comparar con lo sucedido en EE.UU. tras el 11-S. Sin embargo, como recuerda Alberto Priego, personajes como el ex-oligarca Borís Berezovski y el ex-teniente coronel del FSB Alexandr Lininenko han acusado a los servicios de seguridad rusos de estar tras los atentados. En concreto, Berezovski afirma tener un vídeo en el que se ve a agentes del FSB colocando los explosivos; aunque las ansias del magnate por recuperar su influencia perdida y sus agravios personales contra Putin no añaden demasiada credibilidad a esta denuncia. Véase PRIEGO: “La guerra de Chechenia: conflicto en Rusia”, págs. 30-32. Por otra parte, señalemos – aunque quizás no sea más que una coincidencia – que los atentados de Moscú tuvieron lugar en septiembre de 1999, concretamente los días 8 y 13.

⁴⁴ Por ejemplo, los llevados a cabo por Basáyev en Budiónnovsk (junio 1995) o Salmán Radúyev en Kizliar, Daguestán (enero 1996), seguido éste del secuestro de un barco de pasajeros en el mar Negro. TAIBO, Carlos: *El conflicto de Chechenia: una guía introductoria*, Catarata, Madrid, 2000, pág. 60. Según Anatol Lieven, en el periodo de entreguerras (1996-1999) se produjeron en Chechenia unos 1.600 secuestros, muchos de ellos de occidentales. LIEVEN: “Chechnya After September 11th”.

⁴⁵ Como los derribos de helicópteros y los atentados contra guarniciones rusas, además de las escaramuzas que se siguen produciendo y causando bajas en ambos bandos.

los radicales chechenos, labores éstas en las que la coalición liderada por EE.UU. sí puede apoyar a las fuerzas de seguridad rusas.

Chechenia es la clave para entender la percepción rusa de la amenaza terrorista ⁴⁶. Se caracteriza, en primer lugar, por estar dirigida contra su propio territorio y su existencia como Estado, no por pertenecer a una civilización o comunidad de valores. La explicación de esto, que lo diferencia de la amenaza dirigida contra EE.UU. y Occidente en general, es que su origen se encuentra, por un lado, en un conflicto político – el independentismo checheno, secularmente antirruso –, que es lo que actúa posteriormente como catalizador del integrismo islámico, y es aprovechado por redes terroristas internacionales ⁴⁷. Por otro lado, aparece como causa de la amenaza la propia debilidad del Estado ruso, que debe reforzar sus instrumentos militares, policiales y de inteligencia como medio de disuasión y lucha contra el terrorismo. Esto nos lleva a la necesidad de que Rusia complete las transformaciones económicas necesarias – sin las cuales todos los esfuerzos serán insostenibles – para hacer frente adecuadamente a estas necesidades.

La eliminación de la amenaza terrorista es para Rusia, indudablemente, un asunto interno: en el caso de que sus orígenes se encuentren más allá de sus fronteras – caso de Georgia –, Rusia intervendrá si las fuerzas de seguridad locales no lo hacen, o si terceros países – como EE.UU. – no se encargan de resolver el problema. Ejemplo de esto último es las advertencias al gobierno de Shevardnadze de que actuara contra los guerrilleros chechenos refugiados en el desfiladero de Pankisi, a lo que ya nos hemos referido anteriormente ⁴⁸.

Por último, hemos de lamentar que el 11-S haya actuado como un incentivo para la escalada militar en Chechenia: si Rusia no adopta una estrategia más meditada y realista que la ocupación indefinida de la república, cuyo territorio no acaban de controlar tras tres años de guerra ⁴⁹, la solución del conflicto parece aún lejana.

5. Las relaciones con EE.UU. y la OTAN

Con la “guerra antiterrorista”, Rusia y EE.UU. han encontrado finalmente un sólido punto en común que sirva de base para construir una

⁴⁶ Según observaba, ya en abril de 2001, la Dra. Celeste Wallander, directora del programa sobre seguridad rusa (PONARS) del CSIS: *“The Chechens’ separatist war, in this context, is just one manifestation of Islamic radicalism with international ties and terrorist means stretching from Afganistán to the Black Sea. It is crucial to understand how instability, Russian weakness, Islam, and international terrorism are linked in Russian perception. In the international context, Russia perceives the West as a potential ally against this threat [...]. However, this could change quickly, as evidenced by the suspicion with which western support for Georgia is held”*. WALLANDER, Celeste A.: “The Multiple Dimensions of Russian Threat Assessment”. PONARS Policy Memo No. 199, CSIS, Washington, 2001, pág. 2.

⁴⁷ Maticemos, sin embargo, que – pese a los argumentos, igualmente ciertos, de EE.UU. de que se le ataca por el sistema democrático y de libertades que posee, incompatible con el fanatismo religioso de los terroristas – también en ese caso hay un conflicto político, el palestino-israelí, que facilita el auge del fundamentalismo antiestadounidense entre los árabes y musulmanes de todo el mundo.

⁴⁸ Ver nota 25.

⁴⁹ Lo cual prueba la sucesión de atentados y ataques por sorpresa que sufren las tropas federales y los miembros de la administración prorrusa. En palabras de los guerrilleros: “el ejército ruso sólo controla el terreno bajo sus pies, el resto del país es nuestro”. Citado en PRIEGO: “La guerra de Chechenia: conflicto en Rusia”, pág. 32.

relación más estrecha en lo relativo a su seguridad ⁵⁰. Putin ha considerado prioritario formar parte de la coalición liderada por Bush, con las consecuencias que esto implica. Pero primero vamos a tratar de enumerar las razones que le llevaron a adoptar una postura tan constructiva respecto a su homólogo de la Casa Blanca.

En primer lugar, como se deduce de nuestro análisis, la guerra estadounidense contra Afganistán – que Rusia no habría sido capaz de luchar por sí misma, estando aún embarcada en la campaña de Chechenia – eliminó una fuente directa de inestabilidad para Moscú. A través de sus aliados del Frente Unido, Rusia había tratado durante años de acabar con los talibanes, que habían abierto sus puertas a los terroristas y prestaban ayuda a sus correligionarios del Cáucaso y Asia Central. Ahora, se han cumplido las expectativas de Putin: EE.UU. ha conseguido el objetivo en su lugar.

En consecuencia, esto ha permitido a Rusia concentrar sus esfuerzos en resolver el “problema checheno”. Con sus redes de financiación y de ayuda material debilitadas, los radicales islamistas de Basáyev y Jattab – ambos líderes, por si fuera poco, parecen haber muerto – se enfrentan a un posible recrudecimiento del conflicto que, amparándose en la lucha antiterrorista como siempre lo ha hecho, pero bajo una nueva y mucho mayor legitimidad, puede ahora emprender el Kremlin. Los incentivos para una solución pacífica son sin duda mucho menores; lo cual, unido al escaso predicamento de que goza tal posibilidad en el gobierno ruso, hacen pensar que el lanzamiento de una nueva ofensiva militar a gran escala es sólo cuestión de tiempo, recursos y oportunidad para los planificadores militares de Moscú.

Y todo esto es mucho más de lo que podía haber esperado Putin de su relación con los estadounidenses, habida cuenta de que Bush llegó a la Casa Blanca con la intención de no conceder a los rusos los beneficios de una condición de “potencia” que, como ya hemos visto, está tan arraigada en la visión de los gobernantes rusos ⁵¹. Rusia, reconocía la nueva Administración de EE.UU., era un país con grandes recursos naturales y humanos, y una extensión de proporciones continentales; pero también era política y económicamente débil, lo cual no parecía que fuera a cambiar a corto o medio plazo. En consecuencia, ese país ocuparía un lugar mucho más bajo en la lista de prioridades de Bush – un presidente que, además, no tenía

⁵⁰ Sobre las relaciones bilaterales tras el 11-S, véase BROOKINGS INSTITUTION: “Preview of President Bush’s Trip to Russia: Assessing Current Relations Between Moscow and Washington”. Brookings Press Briefing, Washington, 9 de mayo de 2002; CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE: “Pre-Summit Briefing: The Bush-Putin Summit”, Washington, 20 de mayo de 2002; GADDY, Clifford G. y Fiona HILL: “Putin’s Agenda, America’s Choice”, Policy Brief No. 99, The Brookings Institution, Washington, 2002; KENDALL, Bridget: “Look West”, *The World Today*, May 2002; LIEVEN, Anatol: “The Secret Policemen’s Ball: the United States, Russia and the international order after 11 September”, *International Affairs*, Vol. 78, No. 2, 2002; MENDELSON, Sarah E.: “U.S.-Russian Military Relations: Between Friend and Foe”, *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 1, Winter 2002; PIKAYEV, Alexander: “Russia and the United States in Search for a New Strategic Framework”, Carnegie Moscow Center Briefing Papers, Vol. 4, Issue 2, February 2002; RYKHTIK, Mikhail I.: “A Fresh Start in U.S.-Russian Relations?”, PONARS Policy Memo No. 228, CSIS, Washington, 2002.

⁵¹ Para recordar las primeras intenciones del actual presidente Bush respecto a Rusia, es muy ilustrativo el estudio realizado por Wallander a partir de entrevistas con altos funcionarios de su Administración, en marzo-abril de 2001. WALLANDER, Celeste A.: “An Overview of Bush Administration Policy and Priorities on Russia”. PONARS Policy Memo No. 187, CSIS, Washington, 2001.

gran interés en implicarse en política exterior – que en la de su predecesor. Influyó también, paradójicamente, el hecho de que no se viera a Rusia como amenaza, aunque sí se consideraba la posibilidad de que dicha debilidad pudiera provocarlas: por ejemplo, en el caso de la proliferación nuclear, tanto desde el punto de vista de la seguridad de los arsenales rusos⁵² como por la asistencia a terceros países – caso de Irán – en ese campo⁵³.

Así, no deja de sorprender el cambio de política que ha ocurrido también por parte estadounidense, lo cual contribuye a esclarecer el porqué del supuesto giro occidentalista de Putin tras el 11-S. No sólo se ha producido un número de contactos y cumbres bilaterales que supera con creces las expectativas anteriores⁵⁴; también Bush ha tenido que ceder en ciertos aspectos, para equilibrar de alguna forma el apoyo de su homólogo ruso. En el caso de Chechenia, EE.UU. – que antes había criticado los abusos de las tropas federales en la república – no ha puesto obstáculos en incluirla entre los focos de terrorismo internacional, legitimando así la respuesta rusa; añadiendo además la zona de Georgia, el desfiladero de Pankisi, donde se refugian guerrilleros procedentes de territorio checheno. Con el fin de acabar con esta situación, se han enviado tropas estadounidenses que entrenarán a las fuerzas de seguridad georgianas, aplacando además las iras de Moscú respecto de la ineficacia de estas últimas. Y en el difícil terreno del control de armamentos, EE.UU. ha acordado finalmente elevar el rango del proyectado acuerdo sobre reducciones estratégicas⁵⁵ al de un tratado jurídicamente vinculante. Respecto a la proyectada ampliación de la OTAN⁵⁶ que se decidirá en la

⁵² Sobre la seguridad de los arsenales nucleares rusos, véase NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL: “Annual Report to Congress on the Safety and Security of Russian Nuclear Facilities and Military Forces”, Washington, 2002; COLLINA, Tom Z. y Jon B. WOLFSTAHL: “Nuclear Terrorism and Warhead Control in Russia”, *Arms Control Today*, April 2002.

⁵³ Sobre la asistencia rusa a Irán, véase, además de la nota 3, ARMS CONTROL ASSOCIATION: “The State of Nuclear Proliferation 2001”, Washington, 2001; NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL: “Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat Through 2015”, Unclassified Summary of a National Intelligence Estimate, Washington, 2001; LATTER, Richard: “Nuclear Non-Proliferation: Putting It in Context”, Wilton Park Paper WP-657, 2001; WAGNER, Alex: “U.S. Presses Russia on Nuclear, Missile Cooperation With Iran”, *Arms Control Today*, March 2002.

⁵⁴ Enumeremos algunos de los más importantes, y las declaraciones realizadas en ellos: “Press Conference by President Bush and Russian Federation President Putin”, Eslovenia, 16 de junio de 2001; “Selected Remarks by President Bush and President Putin”, Génova, 22 de julio de 2001; *Joint Statement on Counterterrorism by the President of the United States and the President of Russia*, Shanghai, 21 de octubre de 2001; “A New Relationship Between the United States and Russia”: *Joint Statement by President Bush and Russian President Vladimir V. Putin*, Washington, 13 de noviembre de 2001; *Joint Declaration on Strategic Stability*, Moscú, 24 de mayo de 2002.

⁵⁵ Sobre el Tratado de Reducciones Ofensivas Estratégicas, véase *Strategic Offensive Reductions Treaty*, Moscú, 24 de mayo de 2002; *Joint Declaration on Strategic Stability*, Moscú, 24 de mayo de 2002; ARMS CONTROL ASSOCIATION: “Moving Beyond ‘MAD’? A Briefing on Nuclear Arms Control and the Bush-Putin Summit”, Washington, 15 de mayo de 2002; BLEEK, Philipp C.: “U.S., Russia Agree to Codify Nuclear Reductions”, *Arms Control Today*, March 2002; DAALDER, Ivo H. y James M. LINDSAY: “One-Day Wonder: The Dangerous Absurdity of the Bush-Putin Arms Treaty”, *The American Prospect*, Vol. 13, Issue 15, 26 de agosto de 2002; GOTTEMOELLER, Rose: “Nuclear Arms Control After Moscow”, *Global Beat Syndicate*, 6 de agosto de 2002; SALAZAR, Gonzalo de: “Rusia y el acuerdo nuclear con EE.UU.”, *Política Exterior*, nº 88, Julio/Agosto 2002.

⁵⁶ Sobre las relaciones Rusia-OTAN tras el 11-S, véase “A New Quality in the NATO-Russia Relationship”. Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson, at the Diplomatic Academy. Moscú, 22 de noviembre de 2001; “NATO-Russia Cooperation in Combating Terrorism: A Good Idea Whose Time Has Come”. Key note address by NATO Secretary General, Lord Robertson, at the NATO-Russia Conference on the Military Role in Combating Terrorism. Roma, 4 de febrero de 2002; “NATO-Russia

próxima cumbre de Praga – a imagen del Acta Fundacional OTAN-Rusia, que estableció el Consejo Conjunto Permanente (CCP) previamente a la ampliación de 1999 –, se ha creado un Consejo OTAN-Rusia, ofreciendo a ésta última un papel en el nuevo marco de la seguridad euroatlántica ⁵⁷, que si bien no la eleva a la cualidad de miembro, sí por lo menos sirve para que exprese sus preocupaciones ante los aliados, y le otorga la ansiada consideración – tan importante para la representación simbólica de los rusos sobre su estatus en el mundo – de “potencia”, en pie de igualdad con la Alianza aunque sin pertenecer a ella ⁵⁸.

El resultado de esta nueva flexibilidad en las relaciones de Rusia con Occidente – y en especial, con EE.UU. – se ha manifestado en la progresiva aceptación por parte rusa de hechos que, si bien no acaba de compartir, entiende que no merecen poner en peligro la estrecha cooperación alcanzada. Es el caso de la reacción oficial ante el fin efectivo del Tratado ABM y la anunciada ampliación de la OTAN en noviembre, asuntos que habían tensado las relaciones por la decidida voluntad de ambas partes de mantener sus respectivas posturas. En ambos, se trata de una aceptación pragmática de que Rusia no tiene capacidad para impedir lo que ya ha sido decidido sin contar con ella, con lo cual es mejor no empeñar su prestigio en lo que desde el comienzo es una causa perdida.

Sin embargo, es importante no llamarse a engaño respecto de los límites de esta aproximación. Con Putin, la palabra clave es “pragmatismo”, es decir, se pretenden acuerdos sobre temas concretos de interés común, y

Relations: A New Quality”. Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation. Roma, 28 de mayo de 2002; Statement “NATO-Russia Council”. Roma, 28 de mayo de 2002; BAKER, James A.: “Russia in NATO?”, *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 1, Winter 2002; KAUFMAN, Stuart J.: “NATO, Russia, and the Baltic States”, PONARS Policy Memo No. 216, CSIS, Washington, 2002; MATSER, William: “Towards a new strategic partnership”, *NATO Review*, Vol. 49, No. 4, Winter 2001; PIKAYEV, Alexander A.: “September 11 and the Challenge of Integrating Russia into the West”, PONARS Policy Memo No. 227, CSIS, Washington, 2002; TORRE, Servando de la: “Ante la Cumbre de Praga: diferencias en el mar Báltico”, *Política Exterior*, nº 88, Julio/Agosto 2002; TRENIN, Dmitri: “Silence of the bear”, *NATO Review*, Vol. 50, No. 1, Spring 2002; WALLANDER, Celeste A.: “Security Cooperation, Russia, and NATO”, PONARS Policy Memo No. 207, CSIS, Washington, 2001; “The Russia-NATO Relationship: Is It Worth Another Try?”, PONARS Policy Memo No. 219, CSIS, Washington, 2002;

⁵⁷ Lo cual, repetimos, es más de lo que la Administración estadounidense parecía estar dispuesta a ofrecer antes del 11-S: reiteradamente había declarado que los asuntos de la Alianza, incluida la ampliación, eran competencia únicamente de los países miembros; rechazando así las preocupaciones de Rusia al respecto. De esta forma, al menos, existirá un marco en el que ambas partes tendrán la oportunidad de enmendar los errores de que adolecía el CCP, como la posición nada constructiva por parte rusa – agravada por las características personales de su representación ante dicho órgano – o la concertación previa de posiciones entre los aliados, lo cual convirtió sus reuniones en un mero *talking shop* en el que se presentaban a Rusia decisiones ya tomadas, mientras que ésta no mostraba los menores deseos de colaboración. La pregunta que nos hacemos es si en esta ocasión, los intereses comunes puestos de manifiesto por el 11-S posibilitarán la superación de estas barreras: también el CCP había incluido como área de consultas el terrorismo internacional, sin que estas “consultas” – entendiéndolas como participación de ambas partes, no mero intercambio de información – llegaran a producirse. Esperemos que ahora se entienda la necesidad de una cooperación real, que sin dar a Rusia veto en las decisiones de los aliados, al menos sí contribuya a eliminar los recelos que aún son patentes entre ellos. Véase “NATO-Russia Cooperation in Combating Terrorism”.

⁵⁸ El secretario general de la Alianza, George Robertson, se ha referido a la OTAN y Rusia como “Europe’s two major security players”, revelando una intencionalidad por parte aliada de elevar su consideración del papel ruso en la arquitectura de seguridad europea – colocando así a Rusia, significativamente, por encima de otros actores como la UE o la OSCE. Véase “NATO-Russia Cooperation in Combating Terrorism”.

mutuamente beneficiosos para ambas partes. No se trata en absoluto de que Rusia haya cedido la iniciativa a EE.UU. en los asuntos mundiales – lo cual equivaldría para los rusos a otorgar carta de naturaleza a la unipolaridad a la que tanto se han resistido –; en cambio, se basa en el reconocimiento de las limitaciones internas y externas, entre las cuales la economía tiene un papel nada despreciable, y en un análisis coste-beneficio de las distintas opciones disponibles. Una vez se desplace el centro de atención de la “guerra contra el terrorismo” desde Afganistán y Georgia hacia otros países, como Irak, pueden aparecer con mayor claridad las diferentes percepciones de rusos y estadounidenses ⁵⁹: como recuerda Hill, el “eje del mal” de Bush no coincide con el de Putin ⁶⁰.

Respecto al fin del ABM, Putin se limitó a decir que lo consideraba un error, pero recalando que EE.UU. estaba en su derecho de retirarse del tratado, y que un sistema NMD de alcance limitado – como el proyectado por los estadounidenses – no afectaría a la capacidad de disuasión de los miles de ICBMs rusos ⁶¹. Puede considerarse como un mal menor por haber conseguido, al menos, un tratado de control de armamentos – el *Strategic Offensive Reductions Treaty* (SORT), que viene a sustituir al estancado proceso START ⁶²–, considerando que la Administración Bush ha manifestado desde el principio un rechazo de las limitaciones en este campo ⁶³. Así, aparece de forma más equilibrada la reducción de fuerzas que, por imposibilidad presupuestaria de mantenerlas, Rusia debería acometer de todas formas; mientras que EE.UU. conserva las cabezas nucleares desmanteladas para activarlas en caso necesario.

En cuanto al espinoso tema de la aproximación de la OTAN hacia las fronteras de Rusia, reiteradamente calificado como “amenaza” por la cúpula

⁵⁹ En el momento de escribir estas líneas, Rusia continúa defendiendo el envío de inspectores de la ONU, en oposición a la postura de EE.UU., que considera inútil tal medida. Aunque este asunto parece entrar en la categoría de las decisiones ya tomadas por la Administración estadounidense – con resolución de la ONU o sin ella –, probablemente Putin no la aceptará con la misma resignación que ha mostrado respecto de otros temas. Analistas rusos, sin embargo, hablan ya de un apoyo tácito de su país a una guerra contra Irak, por dos razones: detener la proliferación nuclear que podría desestabilizar todo Oriente Medio – unido esto a la conflictividad existente al norte, en Transcaucasia –, y recibir concesiones económicas de EE.UU. que reemplazarían el pago de la deuda iraquí; por lo que, si se cumplen ambas condiciones, podría haber una “ventana de oportunidad” para el acuerdo. Véase ORLOV, Vladímir A.: “In the Kremlin, supporting U.S. military operations against Iraq is no longer a question”, PIR Arms Control Letters, PIR Center, Moscú, abril 2002.

⁶⁰ HILL: “Extremists and Bandits”, pág. 4. Véase también AHRARI, Ehsan: “Russia flirts with US’s axis of evil”, *Asia Times*, 28 de agosto de 2002 (en *CDI Russia Weekly*, No. 220).

⁶¹ “Address by President Vladimir Putin in Moscow, Russia”. Moscú, 13 de diciembre de 2001, reproducido en *Comparative Strategy*, No. 21, 2002, pág. 72. Además, Putin rechazaba la posibilidad de que eso dificultara conseguir unas relaciones estrechas con EE.UU., mostrando un tono claramente equilibrado y constructivo, en contraste con la línea mantenida hasta entonces por su país al respecto. “Interview with Vladimir Putin”, *Financial Times*, 15 de diciembre de 2001.

⁶² *Strategic Arms Reduction Treaty*. Sólo está en vigor el primero de estos tratados, el llamado START I; el START II quedó paralizado durante su ratificación, y el START III no ha llegado a iniciarse.

⁶³ La firma de un tratado jurídicamente vinculante parecía imposible hasta poco antes de la cumbre de Moscú. Véase GOTTEMOELLER, Rose: “Arms Control in a New Era”, *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 2, Spring 2002; KIMBALL, Daryl G.: “A Good Deal That Must Be Honored”, *Arms Control Today*, April 2002; PODVIG, Pavel: “The End of Strategic Arms Control?”, PONARS Policy Memo No. 217, CSIS, Washington, 2002. Por otra parte, el SORT concede un amplísimo margen de maniobra a EE.UU., ya que no necesita destruir las cabezas nucleares que excedan de los límites marcados; sino que puede almacenarlas como parte de la “fuerza de reserva” (*responsive force*) establecida por su última revisión de la política sobre armas nucleares. Véase *Nuclear Posture Review Report* [Excerpts], 8 de enero de 2002, publicado en www.globalsecurity.org.

militar ⁶⁴, Putin ha encontrado ahora un área de intereses comunes con la OTAN: la lucha antiterrorista ⁶⁵, que junto con la creación del Consejo OTAN-Rusia pueden presentarse como ventajas suficientes que contrarresten la tan temida expansión. El propio hecho de que, aparte de la pérdida de influencia geopolítica, determinados sectores de las elites rusas no hayan modificado la visión que de la OTAN mantuvieron durante la Guerra Fría – habiendo sufrido la OTAN tan rápidas y profundas transformaciones –, nos conduce a la necesidad de efectuar reestructuraciones internas si Putin no quiere ver sabotada su política por estos grupos de intereses.

6. Factores internos en la política de seguridad rusa: las fuerzas armadas

En las limitaciones al giro occidentalista de Putin, a las que nos hemos referido, tienen un papel nada desdeñable las propias fuerzas armadas. La cúpula militar ha presentado repetidamente sus demandas en una amplia variedad de asuntos, tales como la continuación de la guerra chechena o la distribución de recursos entre los distintos servicios. Ejemplo de esto fue el abierto conflicto, en julio de 2000, entre el entonces ministro de Defensa, mariscal Igor Sergueyev, y el jefe del Estado Mayor General, Anatoli Kvashnin; cuyo origen estaba en el largamente mantenido debate acerca de concentrar los presupuestos en el arsenal nuclear – posición defendida por el ministro, que aparecía como menos costosa – o, por el contrario, modernizar las fuerzas convencionales, como aconsejaba el Estado Mayor ⁶⁶. Este enfrentamiento acabó poco después con la sustitución de Sergueyev – quien se convirtió en asesor presidencial – por el hombre de confianza de Putin, Serguéi Ivanov, hasta entonces secretario del Consejo de Seguridad. Era la primera vez que un civil, aunque general retirado del Servicio de Inteligencia Exterior (SVR), se ponía al frente del ministerio. Liubov Kudelina, que procedía del Ministerio de Finanzas, fue nombrada viceministra – rango equivalente al de Kvashnin –; finalmente, los generales Valeri Manilov – vicejefe del Estado Mayor General – y Leonid Ivashov – viceministro de Defensa – pasaron a situación de retiro. Igualmente, y en un movimiento no menos trascendente, varios puestos destacados de la Dirección General de Inteligencia (GRU) – el órgano de inteligencia militar –

⁶⁴ Entre las amenazas recogidas por los documentos oficiales se encuentran: “*the strengthening of military-political blocs and unions, above all the eastward enlargement of NATO*”; “*the expansion of military blocs and alliances to the detriment of the Russian Federation’s military security*”. Véase, respectivamente, *National Security Concept of the Russian Federation* (parte III: “Threats to the National Security of Russia”); *The Russian Federation Military Doctrine* (parte I: “Military-Political Principles”).

⁶⁵ Está por ver, como han señalado acertadamente varios analistas, cuál puede ser la utilidad de una organización de defensa colectiva y con medios militares, como la Alianza – si no se reforma en profundidad –, contra una amenaza como la terrorista, para lo cual se requieren medios principalmente policiales y de inteligencia. Véase el crítico artículo del analista de defensa ruso Pavel Felgenhauer en FELGENHAUER, Pavel: “NATO All Talk, No Trousers”, *The Moscow Times*, 30 de mayo de 2002. En los aspectos de cooperación entre servicios de inteligencia, así como en las consultas e intercambio de información, es donde los contactos realizados en el marco de la OTAN adquieren mayor importancia para los rusos. La evolución de la propia OTAN hacia un foro de seguridad colectiva puede maximizar las oportunidades para la participación de un país no miembro, como es Rusia.

⁶⁶ Véase SÁNCHEZ GONZÁLEZ: “La percepción rusa de su seguridad nacional”; “Situación y perspectivas de las fuerzas armadas rusas”, en VV.AA.: *La seguridad europea y Rusia*, Cuadernos de Estrategia nº 101, Ministerio de Defensa, Madrid.

fueron ocupados por miembros del SVR.

El significado de esto es claro, a la luz de los planes de Putin para la tan necesaria reforma de las fuerzas armadas. En primer lugar, era necesario acabar con el escándalo del choque entre Sergueyev y Kvashnin, figura esta última que ha destacado por sus posturas inflexibles y públicamente aireadas, rozando la insubordinación respecto a su superior en el conflicto mencionado. En la misma categoría entraban Manilov e Ivashov, los generales destituidos. A pesar de las apariencias, el perdedor ha sido Kvashnin, quien ha visto reforzadas las posiciones de su rival respecto del alto coste que supondría una política de grandes inversiones en armamento convencional. Desde el Kremlin, en su nuevo puesto al lado del presidente, Sergueyev podrá influir directamente para convertir la disuasión nuclear en el elemento principal de la defensa rusa, manteniendo al mínimo imprescindible las capacidades convencionales. Además, la llegada al ministerio de alguien de tanto peso en la escena política como Ivanov restablecerá la autoridad necesaria para acometer la reforma, a pesar de las resistencias y los intereses creados en la cúpula militar. El criterio económico aparece como fundamental desde este momento, más aún con elección de Kudelina. Sin embargo, será necesario más que un simple cambio de personalidades: la delimitación más clara de las competencias del Estado Mayor General, para distinguirlas de las del Ministerio de Defensa como tal, puede ayudar a evitar nuevos conflictos ⁶⁷.

Otra cuestión reveladora es el hecho de que, pese a su experiencia en la mayor operación en curso de las fuerzas armadas rusas, se ha mantenido apartados a los oficiales veteranos de Chechenia de los ascensos con destino en Moscú. Es una forma de evitar la aparición de figuras políticas que puedan hacer sombra al Kremlin por el prestigio ganado en la guerra: si bien algunos de ellos ocupan puestos políticos, lo hacen como representantes presidenciales o gobernadores de las repúblicas, donde su influencia local no alcanza los círculos del poder en la capital. Puede haber un temor por parte de Putin de que se repitan casos como el de los generales Alexandr Lébed – quien, no lo olvidemos, llegó a conseguir más de diez millones de votos en las elecciones presidenciales de 1996, quedando en tercer lugar –; y Lev Rojlin, héroe de la primera guerra chechena, que fue elegido diputado de la Duma en 1995 y se enfrentó luego a Yeltsin abiertamente ⁶⁸.

Putin ha tenido que cuestionarse el grado de aprobación de que goza en las fuerzas armadas. Si bien durante su campaña electoral, marcada por la reanudación de la guerra, el apoyo de los militares fue patente – recibiendo estos numerosas muestras de complicidad por parte del actual presidente, como las visitas a las tropas en Chechenia o el lanzamiento de

⁶⁷ Sobre todo ello, véase ANTONENKO, Oksana: “Putin’s ‘new’ national security team”, IISS Strategic Pointers, The International Institute for Strategic Studies, Londres, 2001; BAEV, Pavel: “President Putin and His Generals: Bureaucratic Control and War-Fighting Culture”, PONARS Policy Memo No. 205, CSIS, Washington, 2001.

⁶⁸ Sobre estos dos casos, véase, respectivamente: TAIBO: *La explosión soviética*, 244-255; BAEV: “President Putin and his Generals”. El caso de Lébed despertó, especialmente, numerosas especulaciones entre los analistas occidentales – algunos tan prestigiosos como los de la RAND Corporation, que publicó un libro al respecto – sobre sus posibilidades de acceder a la presidencia, y la consiguiente influencia que adquirirían los militares en la política. Fracasadas sus aspiraciones, pasó a ser gobernador de la región de Krasnoyarsk, en Siberia, donde acabó muriendo recientemente en un accidente de helicóptero. Rojlin, por su parte, fue asesinado en 1997. Los temores de Putin de que surjan competidores a sus altos índices de popularidad se personifican en estos momentos en el primer ministro Mijail Kasianov.

misiles para celebrar su triunfo en las urnas –, las relaciones se han enfriado notablemente desde entonces. Y esto no en menor medida debido al firme control político de las fuerzas armadas – las cuales en Rusia dependen directamente del presidente, no del gobierno – que Putin se ha propuesto, rechazando concesiones al respecto ⁶⁹. Ejemplos de esta política son el arrinconamiento de Kvashnin y los demás “halcones” partidarios de la guerra total en Chechenia – no tanto por esto último, como por ser un grupo de presión con intereses propios y públicamente defendidos⁷⁰ –; la sustitución de militares en puestos clave por miembros de los servicios de inteligencia, incluso el propio cargo de ministro – profunda humillación para los uniformados, que siempre han mirado con desprecio a los *chekisti* ⁷¹ –; o la transferencia del control de las operaciones chechenas al mismo FSB. En el camino hacia la reforma militar, el Kremlin desea neutralizar la oposición de aquellos oficiales que en el pasado han aireado sin reparos sus opiniones políticas; la última muestra han sido las acerbadas críticas del ministro Ivanov a Kvashnin, acerca de la escasa colaboración mostrada por éste en la puesta en marcha de las reformas. Reprimenda que, sin embargo, fue contestada después por el general afirmando el pésimo nivel de preparación para el combate de las fuerzas armadas – lo cual reforzaba implícitamente su demanda de mayores inversiones en armamento convencional –, y denunciando la corrupción a todos los niveles, cuya eliminación es responsabilidad del ministro ⁷².

Detrás de todo ello, como ya hemos visto, subyace la cuestión de qué fuerzas armadas necesita Rusia hoy. En las palabras del almirante Kuroyedov, jefe de la Armada rusa – que sintetizan admirablemente el núcleo del asunto –, *“one cannot be great and poor at the same time”* ⁷³. Las medidas se sintetizan en el plan para el desarrollo de las fuerzas armadas (2001-2005) aprobado por Putin; incluye la transición hacia un

⁶⁹ La guerra chechena no podía considerarse como tal, ya que en ese caso las visiones del Kremlin y de la cúpula militar eran muy similares; sin embargo, las escasas propuestas de iniciar un diálogo con los rebeldes han encontrado una resistencia infranqueable en los altos mandos. Y las investigaciones sobre los abusos contra la población civil, que ya han llevado a un coronel ante los tribunales, han sido recibidas con protestas de que tales escrúpulos restan eficacia combativa a las tropas.

⁷⁰ En lo cual, desgraciadamente, siguen una arraigada tradición manifestada en la presidencia de Yeltsin, y que muestra el aún insuficiente control civil sobre las fuerzas armadas. Tal función era desempeñada antes por el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), pero con el fin de la URSS la entrada de las fuerzas armadas como actor independiente en la escena política fue un hecho. Lo cual revela una vez más la urgente necesidad de reformarlas

⁷¹ Nombre despectivo para referirse a los miembros de la policía secreta soviética, llamada inicialmente CHEKA, que se convirtió luego en el KGB; el epíteto ha sido heredado por los organismos que ahora ejercen las competencias de seguridad interior e inteligencia, el Servicio Federal de Seguridad (FSB) y el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR). No olvidemos que el propio Putin procede de estos servicios, con lo cual la clasificación que de él hacen algunos altos militares es fácil de imaginar.

⁷² Las explosivas declaraciones de Kvashnin aparecieron en la prensa rusa con titulares como éste: “El corrupto ejército, incapaz de defender la Patria”. Véase VERNIDUB, Artem: “Corrupt army incapable of defending Fatherland”, *Gazeta.ru*, 31 de mayo de 2002. Poco antes, calificó la situación de las fuerzas armadas como “peor que crítica”. Véase ASSOCIATED PRESS: “Kvashnin: military in critical condition”, 30 de mayo de 2002; reproducido en *CDI Russia Weekly*, No. 208, 31 de mayo de 2002. Si bien son ciertos los problemas mencionados por el general – los cuales son el motivo de la reforma militar que tantas retenciones despierta en él y en otros oficiales de similares ideas –, no hay duda de que Kvashnin pretendía instrumentalizarlos en favor de sus ambiciones personales.

⁷³ Declaraciones con motivo de la retirada de la Armada rusa de la base de Cam Ranh, que fue transferida a las autoridades vietnamitas. Junto con el desmantelamiento de la estación de Lourdes (Cuba), ejemplifica las limitaciones presupuestarias que obligan a reducir costes en favor de nuevas prioridades.

modelo de tres ejércitos, que comenzó con la creación del Alto Mando de las Fuerzas Terrestres en 2001. Las Fuerzas de Misiles Estratégicos se dividen, creándose las nuevas Fuerzas Espaciales ⁷⁴. Se reestructura la división del país en distritos militares, uniendo el del Volga con el de los Urales. Los efectivos han sido reducidos en 70.000 puestos en 2001, estando previsto hacerlo en 110.000 este año – con el objetivo de llegar a tener un millón en 2005 –; se ha iniciado la reforma del entrenamiento y la enseñanza militar; y se ha establecido un sistema uniforme de adquisición de material ⁷⁵.

En la reforma tiene un destacado papel la profesionalización de las fuerzas armadas, proceso que se prevé lento y difícil, a no ser que se incremente el presupuesto de defensa en consecuencia. Igualmente, habrá que solucionar los problemas relacionados con la corrupción – el último caso es el de la Flota del Mar Negro, donde más de 500 oficiales fueron ilegalmente ascendidos en los últimos cuatro años – y con las condiciones de vida de los militares, ambos estrechamente relacionados. Los malos tratos dentro de las unidades a los reclutas recién llegados, especialmente en cuerpos de élite como las tropas aerotransportadas, producen un alto número de víctimas, muchos de ellos por suicidio. Por último, los beneficios sociales de los militares han sido recortados: se han eliminado las ventajas en lo relativo a la vivienda y al impuesto sobre la renta.

7. Conclusiones

"The priority task is creating around Russia a stable and secure situation, creating such conditions that would enable us to concentrate efforts and resources as far as possible on addressing the social and economic tasks of the state" ⁷⁶.

Hemos pretendido con este repaso de las principales áreas de la política de seguridad rusa explicar los procesos en curso y los factores que influyen en su evolución. Ya hemos avanzado algunas de nuestras conclusiones, que en conjunto se pueden resumir en lo siguiente: *Rusia no ha cambiado sus objetivos tras el 11-S, sino que simplemente se ha adaptado a las nuevas circunstancias internacionales aprovechando las oportunidades que se le presentaban*. Tales objetivos vienen determinados no tanto por acontecimientos puntuales – la amenaza del terrorismo era percibida desde mucho tiempo atrás, aunque con diferencias conceptuales respecto de Occidente – como por las diferentes percepciones acerca de las

⁷⁴ A la inversa de lo que ha ocurrido en EE.UU., donde el Pentágono acaba de fusionar el Mando Estratégico (STRATCOM) y el Mando Espacial (SPACECOM).

⁷⁵ Sobre la reforma military, véase BOYLE, John: "Mobility key to Russian army's future", *ISN Security Watch*, 19 de junio de 2002; SHAPOVALOV, Sergei: "Military Reforms: The First Steps", *Mir Novostei*, 18 de julio de 2002 (traducción de WPS Russian Media Monitoring Agency); SOLOVIOV, Vadim: "Armed Forces to be Reformed Again", *Nezavisimaya Gazeta*, 1 de agosto de 2002 (traducción de WPS Russian Media Monitoring Agency); WPS RUSSIAN MEDIA MONITORING AGENCY: "On effectiveness of military reforms", *Russian Military Analysis*, Issue No. 36, 29 de marzo de 2002; "Presidential message outlined directions of military development in Russia in a one-sided manner", *Russian Military Analysis*, Issue No. 48, 26 de abril de 2002; "On some results of ten years of Russian armed forces development", *Russian Military Analysis*, Issue No. 53, 13 de mayo de 2002; "Military garrisons as a form of existence in Siberian regions", *Russian Military Analysis*, Issue No. 100, 30 de agosto de 2002.

⁷⁶ "Remarks by the President of the Russian Federation Vladimir Putin at the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation".

necesidades de seguridad del país, tanto materiales como de orden más abstracto.

Entre las primeras, orientadas a la contención de las amenazas internas y externas, destacamos: la preservación del sistema político; el control sobre los recursos; la defensa del territorio; y la protección de sus ciudadanos. Pero, especialmente, a) un Estado fuerte que controle los instrumentos de la política de seguridad y resista a intentos desestabilizadores; y b), una economía sólida con capacidad para crear y mantener dichos instrumentos.

Las segundas tienen raíces de carácter psicológico y cultural: entre ellas, destaca la consideración de que Rusia debe ser una potencia en los asuntos mundiales, así como en el ámbito regional marcado por el territorio de la CEI. Si bien en esto influyen también consideraciones de otros tipos, forma parte esencial del concepto que las elites rusas tienen de su propio país: "*Russia should exist as a great power, or not at all*" ⁷⁷. Aceptar que esto pasa por el bienestar individual de los ciudadanos – no por encima de él – acercaría a los gobernantes a la visión de sus electores; cuya situación económica, percibida por estos como la mayor de las amenazas, es más importante que cualquier "grandeza" nacional. Pero lo fundamental es que no puede existir grandeza sin bienestar. En consecuencia, el pragmatismo por el que parece haber optado Putin – si es capaz de establecer un orden razonable de prioridades y un equilibrio entre los fines y los medios –, puede contribuir a flexibilizar la relación de Rusia con el resto del mundo, afrontando los desafíos comunes de forma cooperativa sin renunciar por ello a sus intereses legítimos de seguridad.

Centro de Estudios y Análisis de Seguridad
Universidad de Granada

<http://www.ugr.es/~ceas>

⁷⁷ Alexandr Dugin, citado en BERMAN: "Putin's Problem".